Ministerie van Financiën

Validatie BOV-reeksen / nader inzicht financiën spoor

Datum 13 oktober 2015
Status Versie ten behoeve van Tweede Kamer

Colofon

Titel	Validatie BOV-reeksen / nader inzicht financiën spoor
Auteur(s)	Inspectie der Rijksfinanciën
Bijlagen	1
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën

Inhoud

1 Aanleiding

Op 6 oktober jl. hebben de leden van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu ingestemd met het voorstel van het lid Van Veldhoven (D66), mede namens de leden De Boer (VVD) en Hoogland (PvdA), om, naar aanleiding van het debat met de staatssecretaris IenM over ProRail op dinsdag 29 september 2015, de minister van Financiën te verzoeken de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) binnen een termijn van twee weken:

a. Een validatie van de reeksen voor Beheer, Onderhoud en Vervanging (BOV) te laten uitvoeren;
b. Hem tevens te verzoeken de IRF daarbij ook een dieper beeld van de financiële situatie bij ProRail te laten leveren, waaronder de spanning op de begroting spoor en het Infrastructuurfonds en inzicht in hoe om te gaan met eventuele risico's.

2 Verantwoording werkwijze

2.1 Verantwoording

Deze rapportage is – gegeven de beschikbare termijn - opgesteld door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) op basis van stukken die ons ter beschikking staan/zijn gesteld.

In de opbouw van de (inhoudelijke) hoofdstukken 4 en 5 hebben we zo veel mogelijk verwezen naar de bronnen waarop we ons hebben gebaseerd. Zo maken we voor iedereen zo transparant mogelijk op basis van welke stukken en welke overwegingen we tot onze (deel-) conclusies en bevindingen zijn gekomen. Omwille van de leesbaarheid hebben we dit element in hoofdstuk 3 (Conclusies en bevindingen) weggelaten, maar dit hoofdstuk is geheel gebaseerd op de onderliggende hoofdstukken.

2.2 Opbouw van het rapport

Na de eerste twee, inleidende hoofdstukken bevat hoofdstuk 3 de conclusies en bevindingen. Dit hoofdstuk wordt inhoudelijk geschraagd door de hoofdstukken 4 en 5 waarin beide vragen achtereenvolgens worden behandeld en besproken.

2.3 Rol en positie IRF

De IRF vormt - samen met de directie Begrotingszaken - onderdeel van het directoraat-generaal Rijksbegroting (DGRB) en is functioneel betrokken bij het begrotings- en verantwoordingsproces. De IRF ondersteunt de Minister van Financiën in de budgettaire besluitvorming en adviseert de minister, onder meer bij de voorbereiding van de wekelijkse ministerraad. De Minister van Financiën dient alle begrotingswetten in bij het Parlement.

3 Conclusies en bevindingen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en bevindingen, waarmee achtereenvolgens antwoord wordt gegeven op de twee vragen die zijn gesteld. Dit hoofdstuk wordt inhoudelijk geschraagd door de hoofdstukken 4 en 5 waarin beide vragen uitgebreider worden behandeld en besproken.

3.2 Onderdeel Validatie BOV-reeksen

…de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) …. een validatie van de reeksen voor Beheer, Onderhoud en Vervanging (BOV) te laten uitvoeren.

- ProRail is een niet-beursgenoteerde vennootschap volgens het verzwakte structuurregime. De Nederlandse Staat is via Railinfratrust B.V. de enige aandeelhouder van ProRail B.V. Het aandeelhouderschap van de beleidsdeelneming is ondergebracht bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).
- Voor de taken instandhouding van de infrastructuur, capaciteitsverdeling en verkeersleiding ontvangt ProRail jaarlijks (op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds) subsidie van IenM van ca 1,2 mld.
- Jaarlijks stelt ProRail hiervoor een subsidieaanvraag op voor het jaar t+1. In de subsidieaanvraag vermeldt ProRail eveneens haar verwachte meerjarige budgetbehoefte (de zogenaamde meerjarenreeksen) tot en met 2028. Deze meerjarenreeksen worden de 'BOV reeksen' genoemd, naar de taken Beheer, Onderhoud en Vervangingen.

Tabel 1, Oorzaken Budgettaire spanning periode 2018-2028 (x 1 mln.)[1]

1.	**Subsidieaanvraag 2013 excl. BTW (na verwerking mutaties)**	**0**
	Verschil prijsindexatie 2013	290
	Bijstelling raming inkomsten uit gebruiksvergoeding	830
2.	**Subsidieaanvraag 2014 excl. BTW (ingediend 10 december 2013)**	**1.120**
	Correcties na overleg ProRail en IenM	-426
3.	**Subsidieaanvraag 2015 excl. BTW (ingediend 27 november 2014)**	**841**
	Toevoeging 21% BTW	177
4.	**Subsidieaanvraag 2015 incl. BTW**	**1.018**
	Correcties door externe audit (PwC-rapport) incl. BTW	-317
	Uitgekeerde prijsbijstelling 2014 incl. BTW	-226
5.	**Huidig saldo budgettaire spanning 2018-2028 incl. BTW**	**475**

- ProRail heeft in haar subsidieaanvraag voor 2014 aangegeven dat er een verschil bestaat van 1,1 mld. tussen de beschikbare middelen (stand IenM) en de benodigde middelen (stand ProRail) voor de periode 2013 tot en met 2028. Dit verschil heeft de staatssecretaris IenM doen besluiten tot een aanpak om de ontstane spanning op te lossen. Een onderdeel van de aanpak is een doorlichting van de meerjarenreeksen. Hiertoe heeft PricewaterhouseCoopers Advisory (PwC) tezamen met LeighFisher en Horvat&Partners in opdracht van het Ministerie van

1 Een uitgebreide versie van deze tabel is opgenomen in hoofdstuk 4.

IenM een doorlichting uitgevoerd van de financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van het spoor. Het hieruit voortvloeiende rapport is op 15 september 2015 (Prinsjesdag) door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangeboden aan de Tweede Kamer.

- De PwC-doorlichting richt zich onder andere op de validiteit van de BOV-reeksen. PwC concludeert dat de opzet van de door ProRail gehanteerde systematiek logisch is (PwC-rapport, p.20). Op het vlak van de uitwerking concludeert PwC dat de werkwijze nog onvoldoende waarborgen bevat om betrouwbare reeksen te garanderen (PwC-rapport, p.22), onder meer omdat processen vaak niet zijn vastgelegd (zie ook hoofdstuk 5).
- Bij ProRail zijn er meerdere oorzaken van budgetspanning. Zo zijn er kortingen geweest op het budget van ProRail (bv apparaattaakstellingen). Een aanzienlijk deel van de budgetspanning op de BOV-reeksen is evenwel ontstaan als gevolg van een neerwaartse correctie op de opbrengstenreeks in de subsidieaanvraag voor 2014. Tussen het Beheerplan 2013 en 2014 is een verschil ontstaan van 691 mln. (excl. BTW) / 836 mln. (incl. BTW) doordat eerder verkeerd gerekend is met de kosten per volume-eenheid. Tot 2013 werd bij gebrek aan cijfers verondersteld dat de tarieven per eenheid gelijk bleven. Dit tarief werd voor elk jaar in de reeks vermenigvuldigd met een (groeiend) verkeersvolume. Hierin zat evenwel niet verwerkt dat door een hoger volume de tarieven per eenheid lager worden. Als gevolg hiervan werd de opbrengstenreeks ten onrechte veel te hoog. N.a.v. een eerdere externe audit is de systematiek om de verwachte gebruiksvergoeding te berekenen aangepast. Deze daling van de gebruiksvergoedingen was de belangrijkste oorzaak van de budgettaire spanning, zoals die via de subsidieaanvraag 2014 bekend is geworden.
- Budgetspanning moet tijdig worden opgelost door het treffen van maatregelen. Dat kan door het treffen van efficiencymaatregelen binnen het domein en/of door nadere keuzes te maken binnen het beschikbare budget (bv. door investeringsbudget alternatief in te zetten). De IRF toetst in het begrotingsproces of voldoende concreet en geloofwaardig wordt gemaakt wanneer en op welke wijze deze budgetspanning zal worden weggenomen.
- Bovenop de budgetspanning van 475 mln. signaleert het PwC-rapport een aantal risico’s. Deze worden gedeeltelijk budgettair het hoofd geboden door een risicoreservering (zie hoofdstuk 5). Risico’s ten aanzien van de gebruiksvergoeding worden hierin (vooralsnog) niet geadresseerd.

Oordeel IRF
De IRF is van oordeel dat het door IenM gemelde bedrag van 475 mln., gegeven de beschreven systematiek, de validatie door PwC en de beschikbare budgetreeks in de begroting van IenM, een reëel beeld geeft van de huidige budgetspanning voor de periode 2018-2028. Deze 475 mln. moet in verhouding worden gezien tot de 17 mld. die t/m 2028 voor beheer, onderhoud en vervanging beschikbaar is (zie ook § 5.1.1).

3.3 Onderdeel Nader inzicht financiën spoor

…de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) … te verzoeken daarbij ook een dieper beeld van de financiële situatie bij ProRail te laten leveren, waaronder de spanning op de begroting spoor en het Infrastructuurfonds en inzicht in hoe om te gaan met eventuele risico's.

Budgettair beeld

- Voor beheer, onderhoud en vervanging is t/m 2028 cumulatief 17 miljard beschikbaar. De budgettaire spanning van 1,1 miljard (opgave ProRail 2013) / 475 mln. (oordeel PwC 2015) in de periode 2018/2028 moet in dit perspectief worden geplaatst. In § 4.5.4 beschreven we de aansluiting tussen de 1,1 mld. en de 475 mln.
- Budgetspanning komt vaker voor op de Rijksbegroting. Nieuwe inzichten en actualisatie van ramingen van de kosten van bestaand beleid kunnen leiden tot budgetspanning op kortere of langere termijn. PwC schetst een aantal maatregelen waarmee de budgetspanning, die op zal treden vanaf 2018, kan worden verminderd / weggenomen. ProRail werkt deze maatregelen nu verder uit; besluitvorming door IenM is in het voorjaar van 2016 voorzien. Budgetspanning slaat pas om in een budgettekort als de tijd om maatregelen te nemen ontbreekt en/of maatregelen onvoldoende of onhaalbaar zijn. Dat is hier (nog) niet aan de orde.
- IenM heeft een intern systeem van (projectoverstijgende) risicobeheersing. Ons inziens is dit een adequate systematiek, die in deze situatie ook is toegepast. Op 6 oktober 2014 heeft de Bestuursraad van IenM ingestemd met het treffen van een interne risicoreservering van 400 mln. in verband met de budgettaire spanning voor beheer, onderhoud en vervanging. De bewindspersonen van IenM hebben hier op 15 oktober 2014 mee ingestemd.
- Het bestaan van een risicoreservering voor een specifiek doel kan, als dat openbaar wordt, de kans vergroten dat de risicoreservering daadwerkelijk moet worden ingezet. Wij kunnen ons voorstellen dat het openbaar maken van deze risicoreservering de druk op ProRail om zo doelmatig mogelijk met de middelen voor beheer, onderhoud en vervanging om te gaan, zou hebben verminderd.
- Het intern reserveren van budget voor risico’s is een interne beheersmaatregel om te voorkomen dat er meerjarig meer verplichtingen worden aangegaan dan verantwoord is. Het voorkomt dat er na het daadwerkelijk optreden van risico’s gesneden moet worden in de meerjarenplanning. Deze interne reservering van meerjarige budgetten laat het budgetrecht van de Kamer voor het begrotingsjaar onverlet.
- De risicoreservering (na de herwaardering van de risico’s o.b.v. het PwC-rapport) is voor het eerst gemeld in de brief aan de Tweede Kamer van 15 september 2015 (29 984 - nr. 621). Deze risicoreservering van 400 mln. voor door PwC benoemde risico’s komt in plaats van de in 2014 aangebrachte risicoreservering van hetzelfde bedrag. Of anders gezegd; het geld was reeds gereserveerd voor risico’s, maar de invulling ervan verandert. De risicoreservering van 400 mln. voorziet niet in dekking, indien de situatie zich voordoet dat de door ProRail nu nader uit te werken maatregelen, niet het geraamde bedrag opleveren.

Oordeel IRF over budgettair beeld
Voor beheer, onderhoud en vervanging is t/m 2028 cumulatief 17 miljard beschikbaar. De budgettaire spanning van 1,1 miljard (opgave ProRail 2013) / 475 mln. (oordeel PwC 2015) in de periode 2018/2028 moet in dit perspectief worden geplaatst. Budgetspanning komt vaker voor op de Rijksbegroting. PwC schetst een aantal maatregelen waarmee de budgetspanning, die op zal treden vanaf 2018, kan worden verminderd / weggenomen. ProRail werkt deze maatregelen nu verder uit; besluitvorming door IenM is in het voorjaar van 2016 voorzien. Budgetspanning slaat pas om in een budgettekort als de tijd om maatregelen te nemen ontbreekt en/of maatregelen onvoldoende of onhaalbaar zijn. Dat is hier (nog) niet aan de orde.

Financieel beheer ProRail
- De Algemene Rekenkamer is in 2011 kritisch over de wijze waarop wordt omgegaan met beheer, onderhoud en aanleg van het spoor. Zo dient ProRail de informatiehuishouding en de interne aansturing te verbeteren.
- In het kader van het parlementair onderzoek naar Onderhoud en innovatie spoor (Cie. Kuiken) reageert de minister van IenM in 2011 op de aanbevelingen uit het rapport van de AR[2]. Daarbij geeft de minister aan dat de duidelijkheid in de informatievoorziening zal worden verbeterd (reactie, pag. 3). In 2012 stuurt IenM een kabinetsreactie[3] op het rapport van Cie. Kuiken. Ook daarin wordt aangekondigd dat de informatievoorziening over de aanwending van spoorbudgetten beter en transparanter kan (reactie, pag. 6).
- Het verslag van Ernst & Young Accountants LLP bevestigt het beeld van een organisatie in transitie in een turbulente omgeving, met veel wijzigingen ook in de financiële functie. Verbeteringen zijn in gang gezet, maar zeker nog niet afgerond (EY, pag. 6).
- In het kader van de jaarafsluiting geeft EY aan dat de kennis en kunde van de medewerkers ten aanzien van financiële processen en de vertaling hiervan naar de jaarrekening groter is dan in het verleden; het niveau hiervan moet wel in de organisatie worden geborgd en de afhankelijkheid van interim medewerkers significant worden verminderd (EY, pag. 7).
- Ten aanzien van de subsidieverantwoording heeft EY aanvullende werkzaamheden verricht om de rechtmatigheid van de kosten vast te stellen. Daarbij constateert EY – evenals in 2013 - een beperking bij het oordeel bij de subsidie voor beheer, onderhoud en vervanging vanwege het in 2013 niet rechtmatig aanbesteden van OPC/PGO-contracten (Output Proces Contract/Prestatiegericht Onderhoud). Het niet kunnen aantonen van de rechtmatigheid van de PGO-kosten leidt mogelijk tot een aanvullende beperking bij het oordeel van EY bij de BOV-subsidie (nieuw in 2014) (EY, pag. 11.). De verklaring met beperking bij de subsidieverantwoording voor beheer en onderhoud en vervanging heeft geen effect op de strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening 2014 van ProRail.
- Ook de interim financieel directeur van ProRail, de heer De Boer, is kritisch over het financieel beheer. Hij sluit zijn rapportage af met: *"Hoewel de afgelopen maanden serieuze risico's zichtbaar zijn gemaakt, moet nog steeds worden betwijfeld of overzicht, kennis, acceptatie en sense of urgency op alle noodzakelijke niveaus binnen de ProRail organisatie in voldoende mate aanwezig is."*

2 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32707-5.pdf
3 http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2012D24572&did=2012D24572

- De President-commissaris van ProRail, de heer Alders, geeft aan dat: *"Vanaf 2012 staat de kwaliteit van de financiële administratie van ProRail prominent op de agenda, omdat toen vastgesteld is dat er op dit terrein tekortkomingen waren die aangepakt moesten worden. In gesprekken met de Raad, de aandeelhouder en de accountant zijn een drietal prioriteiten bepaald: activaregister, inkoopproces en projectadministratie. Voor alle drie de onderwerpen zijn plannen van aanpak opgesteld. De voortgang wordt door de audit commissie gemonitord en elk jaar wordt daaraan afzonderlijk aandacht besteed door de accountant. Ook in de jaarverslagen wordt hieraan aandacht besteed (2013 en 2014). In het jaarverslag 2014 merkt de Raad op dat in de beheersing van de financiële processen verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat ProRail nog niet op het juiste niveau is."*
- De heer Alders schrijft dat "*ProRail zich welbewust is van het feit dat verbeteringen in de financiële administratie niet alleen nodig zijn maar ook dat er succesvol aan wordt gewerkt"* (pag. 3).
- In het perspectief van de rapportages van interim financieel directeur van ProRail, de heer De Boer, laat de accountant van ProRail in de rapportage aan de audit commissie, de Raad en de directie over de uitkomsten van de controle 2014 weten: *"De vorige tijdelijke CFO heeft zijn waarnemingen gedeeld inclusief de voortgang van de structurele veranderingen en de noodzakelijke vervolgstappen. Wij delen de constateringen die wij grotendeels beschouwen als een verder uitgewerkte en gedetailleerde weergave van eerder geconstateerde tekortkomingen. De ingezette lijn van benodigde verandering en verbetering is goed en verdient adequate opvolging. Op onderdelen achten we het van belang de juiste nuance aan te brengen, prioriteiten toe te kennen voor de te nemen vervolgstappen en voor ProRail haalbare doelen te stellen."*.
- De externe accountant heeft de jaarrekening voorzien van een goedkeurende controleverklaring.
- In het Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII en IF) worden door de AR géén opmerkingen geplaatst ten aanzien van (financieel beheer) ProRail en/of de financiële relatie tussen IenM en ProRail.

Oordeel IRF over financieel beheer Prorail
Wij komen tot de conclusie dat extra aandacht voor het financieel beheer onontbeerlijk is en de komende tijd nog veel inspanningen van ProRail én meer stringente aandacht van IenM vergt. Deze inspanningen dienen ook gericht te zijn op het verder verbeteren van de interne en externe informatievoorziening, ook om in de toekomst de discussie over mogelijke budgetspanning op basis van reguliere en eenvoudig te verifiëren informatie te kunnen voeren.

4 Validatie BOV-reeksen

4.1 Inleiding

ProRail is een niet-beursgenoteerde vennootschap volgens het verzwakte structuurregime[4]. De Nederlandse Staat is via Railinfratrust B.V. de enige aandeelhouder van ProRail B.V. Het aandeelhouderschap van de beleidsdeelneming is ondergebracht bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

In dit hoofdstuk wordt een validatie gegeven van het proces waarmee het budget voor de taken Beheer, Onderhoud en Vervangingen (BOV reeksen) tot stand komt.

4.2 Beheer, onderhoud en vervangingen door ProRail

Voor de taken instandhouding van de infrastructuur, capaciteitsverdeling en verkeersleiding ontvangt ProRail jaarlijks (op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds) subsidie van IenM van ca 1,2 mld. Jaarlijks stelt ProRail hiervoor een subsidieaanvraag op voor het jaar t+1. In de subsidieaanvraag vermeldt ProRail eveneens haar verwachte meerjarige budgetbehoefte (de zogenaamde meerjarenreeksen) tot en met 2028. Deze meerjarenreeksen worden de 'BOV reeksen' genoemd, naar de taken Beheer, Onderhoud en Vervangingen. Deze meerjarenreeksen worden betrokken bij de begrotingsvoorbereiding voor het jaar t+2.

ProRail heeft in haar subsidieaanvraag voor 2014 aangegeven dat er een verschil bestaat van 1,1 mld. tussen de beschikbare middelen en de benodigde middelen voor de periode 2013 tot en met 2028. Dit verschil heeft de staatssecretaris doen besluiten tot een aanpak om de ontstane spanning op te lossen. Een onderdeel van de aanpak is een doorlichting van de meerjarenreeksen. Hiertoe heeft PricewaterhouseCoopers Advisory (PwC) tezamen met LeighFisher en Horvat&Partners in opdracht van het Ministerie van IenM een doorlichting uitgevoerd van de financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van het spoor[5]. Het hieruit voortvloeiende rapport is op 15 september 2015 (Prinsjesdag) door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangeboden aan de Tweede Kamer[6].

De PwC-doorlichting richt zich onder andere op de validiteit van de BOV-reeksen. De validiteit wordt getoetst door te onderzoeken of de opzet van de systematiek voor het berekenen van de BOV-reeksen logisch is, of de uitwerking en naleving van de systematiek gewaarborgd is, en of de juiste uitgangspunten gehanteerd worden en de beoogde methodiek juist is toegepast. Hierbij wordt verondersteld dat een logische systematiek tezamen met een uitwerking en naleving van deze systematiek leidt tot een valide omvang van de BOV-reeksen. Ter bevordering van de leesbaarheid en vergelijkbaarheid wordt de structuur van het PwC-rapport gevolgd.

4 In een verzwakt structuurregime berust zowel de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders én de goedkeuring van de jaarrekening bij de algemene vergadering van aandeelhouders.
5 PwC, LeighFisher, en Horvat&Partners, (2015), *Doorlichting financiële meerjarenreeksen BOV Spoor*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Bijlage bij Kamerstuk 29984-621).
6 Brief van Staatssecretaris Mansveld (I&M) van 15 september 2015 inzake de Doorlichting financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging (Kamerstuk 29984-621).

4.3 Systematiek van de totstandkoming/opbouw van de meerjarenreeksen BOV

4.3.1 Totstandkoming meerjarenreeksen BOV

- In de jaarlijkse subsidieaanvraag vermeldt ProRail de meerjarenuitgaven die gemaakt moeten worden voor de onderhoudsinspanningen tot aan 2028. De meerjarenreeksen voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) geven een vooruitblik op de verwachte uitgaven en ontvangsten aan BOV-activiteiten.
- De subsidieaanvraag is onderverdeeld in verschillende reeksen voor de diverse activiteiten van ProRail. Elf van deze reeksen kunnen worden gerelateerd aan BOV-activiteiten (PwC-rapport, p.8). De overige reeksen zijn in de subsidieaanvraag opgenomen om een overzicht te bieden van alle activiteiten van ProRail (aanleg, werk derden, etc).
- ProRail hanteert drie verschillende systematieken voor de totstandkoming van de reeksen (PwC-rapport, tabel 2.2, p.17). De door ProRail gehanteerde methodiek is op hoofdlijnen in overeenstemming met de internationale kwaliteitsnorm voor assetmanagement zoals vervat in ISO 55000.
- ProRail maakt jaarlijks met IenM afspraken in het Beheerplan. In de beheerplannen vertaalt ProRail (in samenspraak met IenM) de opgaven uit de Beheerconcessie in een set aan Kritieke Prestatie-Indicatoren (KPI's).
- ProRail hanteert en onderhoudt verschillende bronsystemen die input leveren voor het opstellen van de reeksen.
- ProRail gebruikt de eigen normen en de brongegevens om het Lange Termijn-plan op te stellen. Voor reeksen die niet op basis van levensduren etc. kunnen worden bepaald, gebruikt ProRail gegevens uit het verleden als een belangrijke indicator voor de toekomst. Dit is logisch omdat de taken en de infrastructuur niet aan grote wijzigingen onderhevig zijn.
- ProRail kent meerdere mechanismen om reeksen te toetsen. Zo worden de "asset plannen" voor langere termijn getoetst op noodzaak door inspecties uit te voeren. Ook worden de plannen getoetst op financiële haalbaarheid (past het binnen het budget) en waar nodig geprioriteerd.

4.3.2 Conclusies en aanbevelingen uit het PwC-rapport

- PwC concludeert dat de opzet van de door ProRail gehanteerde systematiek logisch is (PwC-rapport, p.20). ProRail houdt bij het opstellen van de assetreeksen rekening met beleid, wet- en regelgeving en andere specifieke kaders. ProRail formuleert daartoe voor de beheertaken eigen, afgeleide normen, registreert assets en normkosten in systemen en baseert daarop de omvang van haar eigen activiteiten.
- Voor de overige reeksen hanteert ProRail de kosten in het verleden als een belangrijke indicator voor de toekomst. Aangezien de aard en omvang van de taken nauwelijks wijzigt, is dit laatste logisch (PwC-rapport, p.4).
- Op het vlak van de uitwerking concludeert PwC dat de werkwijze nog onvoldoende waarborgen bevat om betrouwbare reeksen te garanderen (PwC-rapport, p.22). Een belangrijk punt is dat processen vaak niet zijn vastgelegd. Dat zorgt ervoor dat activiteiten vaak moeilijk overdraagbaar en navolgbaar zijn. Zeker als de kennis slechts bij een beperkt aantal medewerkers beschikbaar is. Verder wordt de cirkel van plan, do, check, act niet altijd gesloten. De stap om opgedane ervaringen gestructureerd mee te nemen naar volgende jaren mist daarmee in een aantal processen. De uitwerking van de systematiek kent

daarmee niet voldoende waarborgen om de betrouwbaarheid van de reeksen naar de toekomst te garanderen (PwC-rapport, p.4).

- Om te komen tot een valide meerjarenreeks is het ook van belang dat de systematiek op de juiste manier is uitgewerkt in processen en procedures en correct wordt nageleefd. Met betrekking tot dit aspect doet het PwC-rapport een aantal aanbevelingen:
  - ProRail dient meer transparantie aan te brengen over de wijze waarop de gevraagde prestaties invloed hebben op de kosten en risico's van ProRail. Met de introductie van de menukaart wordt daarmee een start gemaakt: "meer dezelfde taal durven spreken". Bij de subsidieaanvraag 2015 heeft ProRail een menukaart toegevoegd waarin zij bepaalde activiteiten omschrijft die zij niet in de subsidieaanvraag heeft omgenomen. ProRail maakt voor deze activiteiten transparant welke toegevoegde waarde ze hebben en welke kosten deze met zich meebrengen. Deze informatie maakt het voor IenM mogelijk om een keuze te maken voor het al dan niet uitvoeren van deze activiteiten en het toekennen van de benodigde financiële middelen.
  - De brongegevens die ten grondslag liggen aan de reeksen zijn niet eenvoudig tot de reeksen te herleiden. Pas na uitleg en iteratie kunnen we de koppeling tussen de brongegevens en de reeksen leggen. De kennis van deze vertaalslag blijkt vaak bij een beperkt aantal mensen aanwezig. Dit maakt de opstelling van de reeksen moeilijker controleerbaar en daarmee foutgevoelig. Ook bemoeilijkt het de overdracht van werkzaamheden. Daarnaast zijn de kostenkentallen vaak te gedetailleerd voor het opstellen van een lange termijn budget en is de SAP EAM database is niet compleet.
  - Processen en procedures zijn niet altijd vastgelegd. Ook bestaat soms onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Bovendien kan de samenwerking tussen schakels in de keten beter als ook gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt vertaald naar individuele rollen.
  - In de toepassing van de systematiek ontbreekt een terugkoppeling vanuit inspecties en werkzaamheden naar de database SAP EAM, waar de gegevens over de assets zijn opgenomen. Zo verwerkt ProRail aanpassingen in levensduren die blijken uit inspecties niet in SAP EAM. Ook vindt er geen controle plaats of alle geplande werkzaamheden ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Daarnaast zijn de Life Cycle Costing (LCC) keuzes statisch: deze zijn in het beleid bepaald en worden onvoldoende tijdens het proces geëvalueerd en geoptimaliseerd. Tot slot vindt er geen structurele evaluatie van projecten (bijv. ICT) plaats.

4.4 Spanning tussen budgetaanvraag en beschikbaar budget

Op de Rijksbegroting is dikwijls sprake van een verschil tussen het gewenste/benodigde budget en het daadwerkelijk beschikbare budget. Dit kan diverse oorzaken hebben.

- De beschikbare middelen op begrotingen en bestaande budgettaire kaders kunnen niet alle beleidswensen faciliteren, ondanks dat sommige van deze beleidswensen doelmatig en doeltreffend zijn (schaarste van financiële middelen). Deze situatie doet zich rijksbreed regelmatig voor. Bijvoorbeeld in geval van een taakstellend budget voor een regeling of project, dat kleiner is dan de raming bij ongewijzigd beleid of projectscope. Of bijvoorbeeld subsidieaanvragen, die niet voor 100% worden gehonoreerd. In deze gevallen dient het beleid of de scope te worden aangepast aan het beschikbare budget.

- Soms wordt bewust voor een hoger bedrag beleid ingepland dan beschikbaar is voor een specifiek jaar of periode, omdat de ervaring uitwijst dat projecten en bijbehorende uitgaven dikwijls vertragen terwijl allocatie van een budget aan een beleidsdoel wel gewenst is. Bij IenM wordt dit principe van "overprogrammering" toegepast op het investeringsbudget in het Infrastructuurfonds, doch niet op de middelen voor BOV spoor. Er wordt wel altijd voor gezorgd dat de begroting intertemporeel sluit.
- Indien er bijvoorbeeld door nieuwe informatie of actualisatie van raming blijkt dat er minder budget beschikbaar is dan benodigd om de geraamde uitgaven/kosten te dekken van het bestaande beleid, is er sprake van een tekort. Indien dit zich niet op korte termijn voor zal doen maar op langere termijn en dus nog (beheers)maatregelen getroffen kunnen worden, dan wordt dit door IenM "budgetspanning" genoemd[7].
- Er kan ook worden gesproken van budgetspanning, indien een taakstelling wordt afgesproken, die nog nader moet worden ingevuld. De financiële korting wordt dan eerst verwerkt en vervolgens moeten maatregelen worden genomen om de nieuwe budgetten niet te overschrijden (bv. taakstellingen op apparaatsuitgaven).
- Het niet indexeren van een budget (bijvoorbeeld door het niet uitkeren van de loon- of prijsbijstelling), terwijl de uitgaven wel onderhevig zijn aan loon- of prijsstijgingen, geeft hetzelfde effect als een taakstelling. Ook in dit geval zal gezocht worden naar onderliggende maatregelen om de budgettaire spanning op te lossen (bv. door efficiënter in te kopen).

4.5 Validiteit van de hoogte van de BOV-reeksen

In de op 10 december 2013 ingediende subsidieaanvraag 2014 voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) meldde ProRail een budgettaire spanning van 1,12 miljard, exclusief BTW.

Tabel 2, Oorzaken Budgettaire spanning periode 2018-2028 (x 1 mln.)

Verschil prijsindexatie 2013	290
lagere inkomsten gebruiksvergoeding	830
Tekort subsidieaanvraag 2014 excl. BTW	**1.120**

Het verschil in de prijscompensatie is volgens IenM[8] ontstaan "als gevolg van verschillen tussen de door het ministerie van Infrastructuur en Milieu toegevoegde indexering en de indexering die door externen aan ProRail wordt doorbelast. In 2013 heeft zich daarbij een eenmalig verschil bij de prijsindexering voorgedaan door de BTW verhoging van 19% naar 21% per 1 oktober 2012. Deze had geen of minimaal effect op de IBOI, terwijl ProRail wel met een prijsverhoging door haar aannemers van 2%-punt werd geconfronteerd."

4.5.1 *Prijsindexatie*

- ProRail heeft te maken met kostenstijgingen, bijvoorbeeld doordat in een aantal langjarige contracten is vastgelegd dat het prijspeil jaarlijks wordt geïndexeerd

7 Beantwoording van de vragen (6 en 18) over Doorlichting financiële meerjarenreeksen ProRail, IENM/BSK-2015/192803

8 Beantwoording van de vragen (vraag 13) over Doorlichting financiële meerjarenreeksen ProRail, IENM/BSK-2015/192803

met Consumenten Prijs Index (CPI), Grond- Weg- en Waterbouw (GWW) of andere loon- en materiaalindices van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Tegenover deze stijgende kosten heeft ProRail twee opbrengstenbronnen: de BOV-subsidie van IenM en de vergoeding van spoorgebruikers zoals NS. ProRail kan zelf de wijze van indexering in de gebruiksvergoeding bepalen. Dit is dan ook geen risico. De andere opbrengstenbron vormt wel een risico voor ProRail, immers dit wordt door IenM bepaald. Het achterwege laten van indexering betekent dat ProRail te maken krijgt met hogere kosten waar geen hogere opbrengsten tegenover staan. De indexatie van de BOV-subsidie 2014 is door IenM –lopende het valideren van de door ProRail gemelde budgetspanning- tijdelijk aangehouden, maar deze wordt uiteindelijk wel uitgekeerd.
- IenM heeft tot op heden de prijscompensatie op basis van IBOI uitgekeerd, ook daar waar het kabinet heeft besloten om de prijsbijstelling niet uit te keren.
- De indexatie die IenM uitkeert kan onvoldoende zijn om de verwachte kostenstijgingen te dekken. De index die de overheid hanteert (IBOI) hoeft niet in lijn te liggen met de kostenstijgingen waar ProRail in werkelijkheid mee te maken krijgt. Hoewel de indexatie die ProRail contractueel moet hanteren de afgelopen drie jaar ongeveer even hoog was als de IBOI-index, lag deze indexatie de afgelopen 15 jaar gemiddeld hoger liggen dan de IBOI (p.26). Als deze ontwikkeling zich voortzet, loopt de budgetspanning op de BOV-reeksen van ProRail verder op.
- Om dit risico te verkleinen doet het PwC-rapport twee aanbevelingen (p.25 en 26). Ten eerste zou ProRail de BOV-reeksen moeten indexeren op basis van te verwachten kostenstijgingen in plaats van op basis van te verwachten *compensatie* voor deze kostenstijgingen. Ten tweede wordt IenM en ProRail aanbevolen om afspraken te maken over de wijze van indexering en over de handelswijze van ProRail wanneer IenM de benodigde indexatie niet (volledig) uitkeert.

4.5.2 Gebruiksvergoeding

- ProRail belast op basis van de richtlijn 2001/14/EG en artikel 62 en 63 van de Spoorwegwet een deel van haar kosten door aan gebruikers van het spoor. Als uitgangspunt geldt dat ProRail "de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien" in het gebruiksvergoedingstarief mag opnemen (PwC-rapport, p.121). ProRail noemt dit de gebruiksgerelateerde kosten.
- Conform regelgeving wordt het gebruikstarief berekend door de gebruiksgerelateerde kosten te delen door het begrote verkeersvolume. Neemt het verkeersvolume toe, dan worden de gebruiksgerelateerde kosten dus over een groter volume gespreid en dalen de gebruiksvergoedingstarieven. Hierdoor blijft de totale opbrengst gelijk. Vice versa geldt dat een lager verkeersvolume leidt tot hogere tarieven en een gelijkblijvende totale opbrengst. In 2013 en 2014 bedroeg de totale opbrengst uit de gebruiksvergoeding ongeveer 262 mln (ProRail Jaarverslag 2014).
- Een hoger volume kan effect hebben op het totaal aan gebruiksgerelateerde kosten, bijvoorbeeld doordat materiaal eerder vervangen moet worden. Indien dit niet het geval is, leidt een hoger volume tot een lager tarief. Lagere volumes leiden ook alleen maar tot een lagere opbrengstenreeks wanneer de gebruiksgerelateerde kosten dalen als gevolg van de lagere volumes.
- Indien door taakstellingen of andere besparingen de kosten van ProRail dalen, dan heeft dit vaak een verlagend effect op de hoogte van de gebruiksvergoeding die ProRail ontvangt. Immers, de hoogte van de gebruiksvergoeding is

gebaseerd op de gebruikgerelateerde kosten. Een daling van de kosten van ProRail leidt tot een daling van de gebruiksvergoeding. Dit is het weglekeffect. Vanwege het weglekeffect zijn taakstellingen lastiger te realiseren.

- Tussen het Beheerplan 2013 en 2014 is een verschil ontstaan van 691 mln. (excl. BTW) / 836 mln. (incl. BTW). Dit verschil is ontstaan doordat eerder verkeerd gerekend is met de kosten per volume-eenheid. Tot 2013 werd bij gebrek aan cijfers verondersteld dat de tarieven per eenheid gelijk bleven. Dit tarief werd voor elk jaar in de reeks vermenigvuldigd met een (groeiend) verkeersvolume. Hierin zat evenwel niet verwerkt dat door een hoger volume de tarieven per eenheid lager worden. Als gevolg hiervan werd de opbrengstenreeks ten onrechte veel te hoog. N.a.v. een eerdere externe audit is de systematiek om de verwachte gebruiksvergoeding te berekenen aangepast. Dit heeft geleid tot de bovengenoemde daling van 691 mln. (excl. BTW ofwel 836 mln. incl. BTW) van de gebruiksvergoedingsreeks (PwC-rapport, pagina 124). Deze daling van de gebruiksvergoedingen was de belangrijkste oorzaak van de budgettaire spanning, zoals die via de subsidieaanvraag 2014 bekend is geworden.
- Met het oog op toekomstige opbrengsten signaleert het PwC-rapport een aantal risico's, zoals de aanpassing van de Spoorwegwet als gevolg van nieuwe EU wetgeving. Deze wijziging zal mogelijk leiden tot lagere opbrengsten en een stijging van de kosten van ProRail.
- Een tweede risico betreft een klacht bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) van de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) over de verhoging van de gebruiksvergoeding (p.28). Op 9 september 2015 is de Kamer geïnformeerd over het besluit van de ACM[9].
- De aanleiding voor de klacht is dat de tarieven in 2015 en 2016 aanzienlijk stijgen. De ACM heeft getoetst of de tariefstijging voldoet aan de wettelijke eisen. Op veel punten is dat naar het oordeel van de ACM het geval. Op andere onderdelen heeft ProRail een aantal tarieven moeten verlagen. Om dezelfde opbrengst te kunnen realiseren heeft ProRail een aantal andere tarieven verhoogd. Per saldo hebben deze aanpassingen dus geen invloed op de totale opbrengst uit de gebruiksvergoeding.
- De ACM heeft geconstateerd dat ProRail onvoldoende duidelijk heeft gemaakt welk deel van de onderhoudskosten voor spoor en wissels en de kosten voor vervangingsinvesteringen variabel is en waarom. De ACM heeft ProRail opdracht gegeven binnen tien weken een voldoende duidelijke en deugdelijke motivering vast te stellen en die opnieuw ter beoordeling aan de ACM voor te leggen. Het is nog onbekend wat het oordeel van de ACM zal zijn. Als de ACM besluit dat dit deel van de kosten niet variabel is, kan dat negatieve consequenties hebben voor de hoogte van de opbrengst uit de gebruiksvergoeding.

4.5.3 Validatie BOV-reeksen door PwC

Als onderdeel van de doorlichting heeft PwC de BOV-reeksen in de subsidieaanvraag 2015 gevalideerd. De bevindingen van de validatie zijn als volgt (PwC-rapport, p.23-26):

- De door kabinet Rutte I en II opgelegde taakstellingen zijn verwerkt in de reeksen;

9 Brief Besluit ACM over verhoging gebruiksvergoeding en benchmark gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer van de Staatssecretaris van IenM (Kamerstuk: 33965-23))

- ProRail houdt in de meerjarenreeks rekening met areaaluitbreidingen maar niet met stijging van vervoersvolumes;
- ProRail gebruikt afgeleide normen die vaak niet expliciet verbonden zijn met de KPI's uit de Beheersconcessie;
- Life Cycle Costing kan verder worden geoptimaliseerd;
- De huidige wijze van indexeren bevat risico's op een verschil tussen de werkelijke kostenontwikkeling en de compensatie daarvoor, maar leidt nu niet tot correcties in de reeksen;
- De kentallen die ProRail gebruikt in de totstandkoming van de BOV-reeksen lijken realistisch;
- De omvang van de reeksen lijkt (ook na correctie) voldoende om de gemiddelde leeftijd van de assets gelijk te houden.

4.5.4 Aansluiting van 1,1 mld. naar 475 mln.

Tabel 3, Aansluiting van 1,1 mld. naar 475 mln.(x1 mln.)

1. Subsidieaanvraag 2014 excl. BTW (ingediend 10 december 2013)	**1.120**
2. Indexatie prijspeil 2014 ProRail	173
3. Overige mutaties	-26
4. Correcties n.a.v. gesprekken IenM/ProRail 1e helft 2014	
• Meenemen vervanging Calandbrug in de MIRT-opgave	-104
• Schrappen maatregelen t.b.v. prestatieverbetering wissels in 2016-2028 (is meegenomen in herijking)	-430
• Overige neerwaartse bijstellingen	-75
• Normaliseren investeringsreeks ICT naar 60 mln. per jaar	+183
Totaal correcties	**-426**
5. Subsidieaanvraag 2015 excl. BTW (ingediend 27 november 2014)	**841**
6. Aanpassing budgettaire spanning van exclusief naar inclusief 21% BTW	**177**
7. Totaal Subsidieaanvraag 2015 incl. BTW	**1.018**
8. Correcties externe audit (PwC rapport)	
• Dubbeltellingen	-67
• Vertragingen PGO contracten	+60
• Niet onderbouwde vervanging aantal bruggen	-121
• LCC voordelen al opgenomen in reeksen	+48
• Onderrealisatie	-237
Totaal correcties externe audit incl. BTW	**-317**
9. Toevoegen prijsbijstelling 2014	-226
10. Budgettaire spanning 2018-2028 incl. BTW	**475**

Toelichting op bovenstaande tabel:

Ad. 2
In de subsidieaanvraag 2015 werd door ProRail een prijscompensatie van 173 mln. opgenomen.

Ad. 4
Naar aanleiding van de door ProRail gemelde budgettaire spanning en de uitkomsten van de uitgevoerde reguliere externe audit, is door IenM in overleg met ProRail nader onderzoek gedaan naar de meerjarenreeksen en is een aantal besparingen geïdentificeerd. Deze zijn verwerkt in de op 26 november 2014 ingediende subsidieaanvraag 2015. De budgettaire spanning in deze subsidieaanvraag werd hiermee teruggebracht tot 841 mln., exclusief BTW.

Ad. 6
Aangezien in de begroting gerekend wordt met bedragen inclusief BTW, betekent dit dat de in de subsidieaanvraag 2015 opgenomen budgettaire spanning 1.018 mln. inclusief BTW bedroeg.

Ad. 8
In het licht van de gesignaleerde druk op de meerjarige budgetten is een doorlichting gestart van de financiële reeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging om de budgetbehoefte te valideren. Op basis van deze doorlichting (door PwC c.s.) werden correcties aanbevolen voor een totaalbedrag van 317 mln. inclusief BTW, ofwel 262 mln. exclusief BTW. Onderliggend is er mogelijk een opwaartse risico op de post “correctie als gevolg van onderrealisatie”; in deze correctie zijn ervaringen van de afgelopen 5 jaar geëxtrapoleerd naar de periode t/m 2028.

Ad. 9
In afwachting van de uitkomsten van de doorlichting was ervoor gekozen de besluitvorming over de prijsbijstelling naar prijspeil 2014 aan te houden. Nu deze doorlichting heeft plaatsgevonden wordt de door IenM ontvangen prijsbijstelling 2014 gebaseerd op het IBOI-indexcijfer ad. 226 mln. inclusief BTW alsnog toegevoegd.

Ad 10
Verwerking van het vorenstaande leidt tot een budgettaire spanning van 475 mln. (prijspeil 2014).

4.6 Conclusie en bevindingen IRF

Aan de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) is gevraagd een validatie van de reeksen voor Beheer, Onderhoud en Vervanging (BOV) uit te voeren. Onze conclusies en bevindingen uit het bovenstaande zijn:

- ProRail is een niet-beursgenoteerde vennootschap volgens het verzwakte structuurregime. De Nederlandse Staat is via Railinfratrust B.V. de enige aandeelhouder van ProRail B.V. Het aandeelhouderschap van de beleidsdeelneming is ondergebracht bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

- Voor de taken instandhouding van de infrastructuur, capaciteitsverdeling en verkeersleiding ontvangt ProRail jaarlijks (op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds) subsidie van IenM van ca 1,2 mld.
- Jaarlijks stelt ProRail hiervoor een subsidieaanvraag op voor het jaar t+1. In de subsidieaanvraag vermeldt ProRail eveneens haar verwachte meerjarige budgetbehoefte (de zogenaamde meerjarenreeksen) tot en met 2028. Deze meerjarenreeksen worden de 'BOV reeksen' genoemd, naar de taken Beheer, Onderhoud en Vervangingen.

Tabel 4, Oorzaken Budgettaire spanning periode 2018-2028 (x 1 mln.)

6.	**Subsidieaanvraag 2013 excl. BTW (na verwerking mutaties)**	**0**
	Verschil prijsindexatie 2013	290
	Bijstelling raming inkomsten uit gebruiksvergoeding	830
7.	**Subsidieaanvraag 2014 excl. BTW (ingediend 10 december 2013)**	**1.120**
	Correcties na overleg ProRail en IenM	-426
8.	**Subsidieaanvraag 2015 excl. BTW (ingediend 27 november 2014)**	**841**
	Toevoeging 21% BTW	177
9.	**Subsidieaanvraag 2015 incl. BTW**	**1.018**
	Correcties door externe audit (PwC-rapport) incl. BTW	-317
	Uitgekeerde prijsbijstelling 2014 incl. BTW	-226
10.	**Huidig saldo budgettaire spanning 2018-2028 incl. BTW**	**475**

- ProRail heeft in haar subsidieaanvraag voor 2014 aangegeven dat er een verschil bestaat van 1,1 mld. tussen de beschikbare middelen (stand IenM) en de benodigde middelen (stand ProRail) voor de periode 2013 tot en met 2028. Dit verschil heeft de staatssecretaris IenM doen besluiten tot een aanpak om de ontstane spanning op te lossen. Een onderdeel van de aanpak is een doorlichting van de meerjarenreeksen. Hiertoe heeft PricewaterhouseCoopers Advisory (PwC) tezamen met LeighFisher en Horvat&Partners in opdracht van het Ministerie van IenM een doorlichting uitgevoerd van de financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van het spoor. Het hieruit voortvloeiende rapport is op 15 september 2015 (Prinsjesdag) door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangeboden aan de Tweede Kamer.
- De PwC-doorlichting richt zich onder andere op de validiteit van de BOV-reeksen. PwC concludeert dat de opzet van de door ProRail gehanteerde systematiek logisch is (PwC-rapport, p.20). Op het vlak van de uitwerking concludeert PwC dat de werkwijze nog onvoldoende waarborgen bevat om betrouwbare reeksen te garanderen (PwC-rapport, p.22), onder meer omdat processen vaak niet zijn vastgelegd (zie ook hoofdstuk 5).
- Bij ProRail zijn er meerdere oorzaken van budgetspanning. Zo zijn er kortingen geweest op het budget van ProRail (bv apparaattaakstellingen). Een aanzienlijk deel van de budgetspanning op de BOV-reeksen is evenwel ontstaan als gevolg van een neerwaartse correctie op de opbrengstenreeks in de subsidieaanvraag voor 2014. Tussen het Beheerplan 2013 en 2014 is een verschil ontstaan van 691 mln. (excl. BTW) / 836 mln. (incl. BTW) doordat eerder verkeerd gerekend is met de kosten per volume-eenheid. Tot 2013 werd bij gebrek aan cijfers verondersteld dat de tarieven per eenheid gelijk bleven. Dit tarief werd voor elk jaar in de reeks vermenigvuldigd met een (groeiend) verkeersvolume. Hierin zat evenwel niet verwerkt dat door een hoger volume de tarieven per eenheid lager worden. Als gevolg hiervan werd de opbrengstenreeks ten onrechte veel te hoog. N.a.v. een eerdere externe audit is de systematiek om de verwachte gebruiksvergoeding te berekenen aangepast. Deze daling van de

gebruiksvergoedingen was de belangrijkste oorzaak van de budgettaire spanning, zoals die via de subsidieaanvraag 2014 bekend is geworden.
- Budgetspanning moet tijdig worden opgelost door het treffen van maatregelen. Dat kan door het treffen van efficiencymaatregelen binnen het domein en/of door nadere keuzes te maken binnen het beschikbare budget (bv. door investeringsbudget alternatief in te zetten). De IRF toetst in het begrotingsproces of voldoende concreet en geloofwaardig wordt gemaakt wanneer en op welke wijze deze budgetspanning zal worden weggenomen.
- Bovenop de budgetspanning van 475 mln. signaleert het PwC-rapport een aantal risico's. Deze worden gedeeltelijk budgettair het hoofd geboden door een risicoreservering (zie hoofdstuk 5). Risico's ten aanzien van de gebruiksvergoeding worden hierin (vooralsnog) niet geadresseerd.

Oordeel IRF
De IRF is van oordeel dat het door IenM gemelde bedrag van 475 mln., gegeven de beschreven systematiek, de validatie door PwC en de beschikbare budgetreeks in de begroting van IenM, een reëel beeld geeft van de huidige budgetspanning voor de periode 2018-2028. Deze 475 mln. moet in verhouding worden gezien tot de 17 mld. die t/m 2028 voor beheer, onderhoud en vervanging beschikbaar is (zie ook § 5.1.1).

5 Nader inzicht financiën spoor

5.1 Meerjarenbudget spoor

5.1.1 Wat is er t/m 2028 beschikbaar voor Spoor?

De budgetten voor aanleg en onderhoud van spoorinfrastructuur worden verantwoord op artikel 13 van het Infrastructuurfonds. De budgetten voor de megaprojecten Betuweroute, HSL-Zuid en ERTMS worden verantwoord op artikel 17. In bijlage 1 bij de begroting van het Infrafonds 2016[10] zijn de onderstaande budgetten gepubliceerd.

Tabel 5, Uitgavenraming spoor, Infrafonds 2016 (x 1 mln.)

Uitgaven spoor (in mln.)		**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
13.02	Beheer, onderhoud en vervanging	1.228	1.291	1.166	1.142	1.187	1.164	1.173	1.178	1.181	1.201	1.200	1.201	1.175	1.150
13.03	Aanleg	794	963	815	724	595	361	926	208	272	349	503	354	452	285
13.04	Geïntegreerde contractvormen/ PPS	168	157	156	156	160	167	168	169	170	172	173	173	173	162
13.07	Rente en aflossing	49	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
13.08	Investerings-ruimte	22	18	76	102	78	77	92	66	57	66	64	57	57	73
17.02	Betuweroute	4	5	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17.03	HSL-Zuid	21	20	26	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17.07	ERTMS	36	41	45	58	113	197	216	316	320	249	220	189	159	405
	totaal uitg.	**2.322**	**2.513**	**2.302**	**2.224**	**2.151**	**1.982**	**2.592**	**1.953**	**2.016**	**2.054**	**2.177**	**1.991**	**2.033**	**2.093**

- Gemiddeld wordt er 2,2 miljard per jaar uitgegeven aan spoor t/m 2028. In totaal in deze periode gaat het om meer dan 30 miljard. Daarmee wordt nog niet tegemoetgekomen aan alle wensen t.a.v. spoor die Rijk en regio hebben. De Staatssecretaris van IenM is bezig met een "Herijking Spoor". Deze herijking is erop gericht om "via een nadere finetuning binnen de huidige budgettaire kaders tot een optimale set van doelmatige programma's en projecten te komen om de ambities uit de LTSA zoveel mogelijk te realiseren"[11].
- Van de totale uitgaven aan spoor betreft meer dan de helft, namelijk 17 miljard, een rijksbijdrage voor beheer, onderhoud en vervanging.
- Binnen de projectbudgetten worden doorgaans ook reserveringen opgenomen voor risico's. Voor risico's die projectoverstijgend worden geacht geldt een andere systematiek, zoals beschreven onder § 5.1.2.

10 http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212300_14.html
11 IenM voorstel Maatregelenpakket herijking, 15 september 2015.

- De totale cumulatieve investeringsruimte op artikel 13.08 bedraagt 906 mln. Hier staat voor 884 mln. aan projectoverstijgende risico's tegenover[12] (zie tabel 6).
- De precieze opbouw van de risico's in de risicoreservering wordt niet gepubliceerd. Het bestaan van een risicoreservering voor een specifiek doel kan immers, als dat openbaar wordt, de kans beïnvloeden dat de risicoreservering daadwerkelijk moet worden ingezet.

Tabel 6, Investeringsruimte / risicoreservering (x 1 mln.)

Investeringsruimte begroting 2016 Spoor	**906**
Risico's:	897
Risicoreservering Beheer, Onderhoud en Vervanging ProRail	400
Risico Prijsbijstelling 2014 BOV	226
Risico Prijsbijstelling 2015 BOV	65
Overige	206

5.1.2 *Risicobeheersing IenM*

- Deze paragraaf beschrijft de interne kaders die IenM hanteert ten aanzien van majeure budgettaire risico's met een projectoverstijgend karakter op de investeringsfondsen (Infrastructuurfonds en Deltafonds)[13]. Dit heeft betrekking op projectoverstijgende risico's op de fondsen en niet op projectrisico's of vormen van beleid.
- Vanuit behoedzaamheid wordt voor projectoverstijgende risico's een reservering vanuit de investeringsruimte getroffen van de modaliteit waar het risico speelt. Intern IenM wordt de ruimte specifiek geoormerkt voor het risico dat hiertegenover staat.
- Het intern reserveren van budget voor risico's is een interne beheersmaatregel om te voorkomen dat er meerjarig meer verplichtingen worden aangegaan dan verantwoord is. Het voorkomt dat er na het daadwerkelijk optreden van risico's gesneden moet worden in de meerjarenplanning. Deze interne reservering van meerjarige budgetten laat het budgetrecht van de Kamer voor het begrotingsjaar onverlet.
- Voor het bepalen van de omvang van de benodigde risicoreservering wordt het principe van kans x gevolg gehanteerd:
    - Bij een hoge kans van optreden (groter dan 66%) kent de reservering een omvang van het volledige effect van het risico.
    - Bij middelgrootte kans van optreden (tussen de 33% en de 66%) heeft de reservering een omvang van de helft van het effect van het risico.
    - Bij een lage kans van optreden (kleiner dan 33%) wordt geen risicoreservering aangehouden.
- Zodra de kans van optreden van een risico verlaagd wordt kan de risicoreservering worden beperkt of komen te vervallen.

12 Bron: IenM/FMC. Op verzoek is deze informatie ten behoeve van dit rapport aan de IRF verstrekt.
13 De principes van dit model zijn voor het IF vastgelegd door de bewindspersonen via de nota's IenM/BSK-2013/120854 en IenM/BSK-2013/140216.

- Risico's zijn gebeurtenissen waarvan IenM geen keuze heeft om de optredende kosten te vermijden als deze optreden. Het kenmerk van projectoverstijgende risico's is dat deze niet te koppelen zijn aan individuele projecten en/of de gevolgen hiervan -vanwege de omvang- niet draagbaar zijn binnen een programma/project.
- In het geval er sprake is van een keuze om optredende kosten van een gebeurtenis te vermijden dan is er sprake van een vorm van beleid. Voor uitvoering van beleid staat de investeringsruimte ter beschikking. Daartoe wordt een beleidsmatige afweging gemaakt binnen de geldende beleidskaders.
- Een specifieke vorm van beleid doet zich voor wanneer een versobering binnen een project benodigd is om een projectrisico in te passen, maar deze versobering beleidsmatig niet gewenst wordt geacht. Het voorkomen van de versobering wordt beoordeeld als een beleidsafweging.
- Voorbeelden van oorzaken van projectoverstijgende risico's zijn:
    - Wijzigingen in de externe omgeving die los staan van de concrete investeringsopgave maar hier wel een budgettaire impact op hebben.
    - Voortschrijdend inzicht over financieel/technische inpassingvraagstukken uit het verleden.

5.1.3 *Risicobeheersing BOV-reeksen*

- Op 10 december diende ProRail de subsidieaanvraag voor 2014 in. Voor beheer, onderhoud en vervanging meldde ProRail hierin een budgettaire spanning van 1,1 miljard.
- Hier is door IenM in overleg met ProRail nader onderzoek naar gedaan en in de meerjarenreeksen van ProRail is een aantal besparingen geïdentificeerd.
- In de begroting 2015 van het Infrastructuurfonds is gemeld:

> Art. 13.02: Beheer, onderhoud en vervanging
> *Vanuit de LTSa is de Herijking van de spoorbudgetten aangekondigd. In lijn hiermee worden in 2014/2015 de financiële reeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging onderzocht mede in het licht van de door ProRail gesignaleerde druk op de meerjarige budgetten. Uiterlijk in de begroting 2016 worden de uitkomsten van het onderzoek opgenomen.*

- De hoogte van deze gesignaleerde druk is in de begroting 2015 niet gemeld. Als reden hiervoor voert IenM desgevraagd aan ons aan: "De reden hiervoor is dat het bedrag nog volop in beweging was. IenM en ProRail zijn dus in gesprek gegaan over de mutaties op elke reeks, waarna besparingen zijn geïdentificeerd.".
- Op 6 oktober 2014 heeft de Bestuursraad van IenM ingestemd met het treffen van een interne risicoreservering van 400 mln. in verband met de budgettaire spanning voor beheer, onderhoud en vervanging. De bewindspersonen van IenM hebben hier op 15 oktober 2014 mee ingestemd.
- De besparingen die door IenM en ProRail waren geïdentificeerd zijn verwerkt in de op 26 november 2014 ingediende subsidieaanvraag 2015. De budgettaire spanning in deze subsidieaanvraag werd hiermee teruggebracht tot 1,0 miljard, (zie tabel 3, punt 7).
- Hierop heeft IenM aan PwC de opdracht gegeven om de BOV-reeksen door te lichten. De doelstelling van deze doorlichting is om de reeksen te beoordelen op systematiek van totstandkoming en validiteit van de hoogte, eventueel achterstallig onderhoud te benoemen en maatregelen te identificeren die het

verschil tussen de reeksen van ProRail en de budgetten van het ministerie van IenM kunnen verkleinen.

- Na verwerking van de correcties die PwC aanbeveelt en toevoegen van de tot dat moment aangehouden prijsbijstelling resteert een budgetspanning van 475 mln. Om dit weg te nemen worden maatregelen verkend.
- Het PwC-rapport signaleert daarbovenop een aantal risico's die tot 2028 tot hogere uitgaven aan BOV-activiteiten kunnen leiden. Hierbij is een indicatie gegeven van de geschatte omvang van het risico en de kans is dat het risico zich daadwerkelijk voordoet (PWC-rapport tabel 3.2, p.27-28).
- Voor de geïdentificeerde risico's is geen specifieke reservering is opgenomen in de BOV-reeksen. IenM is er van uitgegaan dat de risico's projectoverstijgend zijn en heeft, cf de onder 5.4.1 beschreven systematiek, een risicoreservering aangebracht op de begroting van het Infrastructuurfonds, artikel Spoor (13.08).
- Deze risicoreservering van 400 mln. voor door PwC benoemde risico's komt in plaats van de in 2014 aangebrachte risicoreservering van hetzelfde bedrag. Of anders gezegd; het geld was al gereserveerd voor risico's, maar de invulling verandert.
- De risicoreservering (na de herwaardering van de risico's o.b.v. het PwC-rapport) is voor het eerst gemeld in de brief aan de TK van 15 september 2015 (29 984 - nr. 621):

> *Toekomstige risico's voorkomen*
> Voor de in het rapport gesignaleerde toekomstige risico's ben ik voornemens om reserveringen te treffen (à € 400 miljoen) in de investeringsruimte van het Infrastructuurfonds, op basis van de waarschijnlijkheid van optreden van het risico. IenM zal afspraken vastleggen met ProRail over de beheersing en monitoring van deze risico's.

- De reservering van cumulatief 400 mln. is voldoende om de door PwC gekwantificeerde risico's (bovenop de 475 mln. budgetspanning) te dekken[14].
- De risicoreservering van 400 mln. voorziet niet in dekking indien de situatie zich voordoet dat de door ProRail nu nader uit te werken maatregelen, niet het geraamde bedrag opleveren.

14 Een onderbouwing van deze risico's (gekwantificeerd en voorzien van een expert judgement van de kans van optreden) is ons op verzoek vertrouwelijk ter beschikking gesteld.

5.2 ProRail, nader beschouwd

5.2.1 ProRail in beeld

Op http://werkenbijProRail.nl staan de volgende kerngegevens over ProRail:

- Er werken zo'n 4.000 mensen bij ProRail, ongeveer twee derde is man, één derde is vrouw.
- De gemiddelde leeftijd van de mannelijke medewerkers is 47 jaar en de gemiddelde leeftijd van de vrouwen is 41 jaar.
- De mannen zijn gemiddeld 13 jaar in dienst van ProRail, de vrouwen gemiddeld 8 jaar.
- Bijna de helft van de vrouwen bij ProRail werkt parttime, 44%. Van de mannen werkt 7,3% parttime.
- ProRail beheert 7.000 kilometer spoor, van Eijsden tot Den Helder en van Roodeschool tot Vlissingen.
- ProRail is een 24/7 bedrijf, dat dag en nacht verantwoordelijk is voor et Nederlandse spoor.
- Het spoornet van Nederland is ingedeeld in 5 regio's: Randstad Noord, Randstad Zuid, Noordoost, Zuid en Centraal. Het hoofdkantoor van ProRail is in Utrecht. Er zijn 4 regiokantoren, in Amsterdam, Eindhoven, Rotterdam en Zwolle. Verspreid over het land heeft ProRail 13 verkeersleidingsposten.
- Onderdeel van het spoornet zijn 725 spoorviaducten, 455 spoorbruggen, 56 beweegbare bruggen en 14 tunnels.
- Er zijn 402 stations in Nederland. Ook zijn er enkele stations die alleen gebruikt worden voor speciale gelegenheden.
- Het spoor is voorzien van 2.651 overwegen (waarvan 1.606 beveiligd),7.172 wissels en 11.843 seinen.

5.2.2 Budgetten ProRail

- ProRail ontvangt een Rijksbijdrage van IenM voor Beheer, Onderhoud en Vervanging die op de begroting van het Infrastructuurfonds onder artikel 13.02 wordt verantwoord (zie tabel 5).
- Naast de rijksbijdragen voor beheer, onderhoud en vervanging, aanlegprojecten (MIRT) en rente en aflossing ontvangt ProRail ook gebruiksvergoeding van vervoerders en bijdragen van derden voor omgevingswerken (zowel aanleg als onderhoud). In bijlage 5 bij de begroting van het Infrastructuurfonds is het totaaloverzicht opgenomen van de verwachte inkomsten en uitgaven van ProRail voor de periode 2016–2020[15].

15 http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212300_18.html

Tabel 7, Verwachte inkomsten en uitgaven van ProRail voor de periode 2016–2020

Inkomsten en uitgaven ProRail (bedragen x € mln.)

INKOMSTEN	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Rijksbijdrage voor aanlegprojecten	990	840	777	740	579
Bijdragen van derden voor aanlegprojecten	210	180	180	180	180
Rijksbijdragen voor BOV	1.291	1.166	1.142	1.187	1.164
Bijdragen van derden voor onderhoud	35	35	35	33	33
Gebruiksvergoeding vervoerders	335	321	314	317	319
Rijksbijdrage voor rente en aflossing	17	17	17	17	17
Totaal inkomsten ProRail	2.878	2.559	2.465	2.474	2.292
UITGAVEN					
Uitbesteed werk nieuwbouw	912	761	710	678	546
Uitbesteed werk BOV	1.125	1.015	990	1.028	1.011
Apparaatskosten	373	366	365	365	365
Rente en aflossing leningen	14	14	14	14	14
Totaal uitgaven ProRail, excl. BTW	2.424	2.156	2.079	2.085	1.936
Afdracht BTW aan Belastingdienst	454	403	386	389	356
Totaal uitgaven ProRail, incl. BTW	2.878	2.559	2.465	2.474	2.292

5.2.3 *Kerngegevens ProRail*

Onderstaande kerngegevens zijn afkomstig uit de Jaarrekening 2014 van ProRail[16]. Ter illustratie zijn deze afgezet tegen een aantal kerngegevens uit de (interne) jaarrekening van het agentschap Rijkswaterstaat 2014[17]. Het gaat onder meer om balans- en resultaatgegevens en enkele kengetallen.

16 http://www.jaarverslagprorail.nl/

17 De kerngegevens zijn niet direct onderling te vergelijken, bijvoorbeeld omdat er andere grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening worden gebruikt. Welke dat zijn worden vermeld in de betreffende jaarrekeningen.

Tabel 8, Kerngegevens ProRail / Rijkswaterstaat

ProRail Bedragen x € mln	**2013**	**2014**
Vorm organisatie: BV (100% dochter RIT, beleidsdeelneming)		
Omzet:	1.083	1.052
- I&M	820	790
- Overige		
- Derden (GV)	263	262
Resultaat	3	50
Aantal FTE	3.953	3.868
Afschrijvingskosten	116	118
Vaste activa	17.068	17.401
Liquide middelen	609	613
Leningen	15.272	15.552
Balanstotaal	17.815	18.228
Eigen vermogen:	1.604	1.604
- agioreserve	1.599	1.599
- wettelijke reserve	0,6	0,5

Rijkswaterstaat Bedragen x € mln	**2013**	**2014**
Vorm organisatie: agentschap van het ministerie van IenM		
Omzet:	2.416	2.397
- I&M	2.270	2.191
- Overige	36	48
- Derden	110	158
Resultaat	-13	-11
Aantal FTE	8.506	8.430
Afschrijvingskosten	40	36
Vaste activa	307	283
Liquide middelen	394	482
Leningen min FIN	25	138
Balanstotaal	10.763	10.083
Eigen vermogen	120	103
Onder handen werk	9.997	9.267

5.2.4 *Jaarverslag 2014 ProRail*

- De externe accountant heeft de jaarrekening voorzien van een goedkeurende controleverklaring.
- ProRail kent in 2014 een omzet van 1.052 mln., bestaande uit exploitatiebijdrage Rijksoverheid en gebruiksvergoeding.
- ProRail kent een eigen vermogen van 1.604 mln. Dit eigen vermogen bestaat voor 1.599 mln. uit agio.
- ProRail houdt 613 mln. aan liquide middelen aan in 2014. Het gaat ondermeer om van derden vooruitontvangen bedragen en voorfinanciering van geoormerkte programma’s.
- Het ministerie van IenM heeft Prorail een taakstelling opgelegd om ruim 48 mln. per jaar te bezuinigen op apparaatskosten (organisatie ProRail). ProRail geeft aan dat zij in 2013 en 2014 reeds een deel heeft gehaald. De rest van de besparing zal gerealiseerd worden in 2015-2018. Hierbij komen 523 arbeidsplaatsen te vervallen (pag. 29). Uit het jaarverslag 2014 is niet direct af te leiden in hoeverre ProRail “op koers” ligt voor wat betreft de gestelde besparingsdoelen.
- De jaarrekening en het jaarverslag 2014 bevat geen overzicht van de risico’s en bedreigingen die de organisatie ziet. Wel wordt het systeem van governance en risicomanagement beschreven.

5.2.5 *Financieel beheer ProRail*

Onderstaand wordt beknopt weergegeven conclusies, oorzaken en aanbevelingen als opgenomen in publiekelijk beschikbare rapportages. Concreet gaat het om de volgende rapportages en onderzoeken: het onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer (AR) naar de besteding van spoorbudgetten door ProRail (2011), het parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor (Commissie Kuiken), twee rapportages van de heer De Boer (interim financieel directeur van ProRail), een brief

van de heer Alders (president-commissaris ProRail) en het Verantwoordingsonderzoek 2014 van de AR.

Onderzoek AR: Besteding van spoorbudgetten door ProRail (2011)[18]

Conclusies AR

- In 2005-2010 gaf ProRail in totaal maximaal 1,1 miljard minder uit aan beheer, onderhoud en aanleg van het spoor dan IenM had begroot. Geplande aanleg- en onderhouds-projecten liepen vertraging op (bij start als in de uitvoering). Budgetten werden doorgeschoven en de scope van projecten ingeperkt.
- TK heeft geen goed zicht op veranderingen in budget, scope en planning van de projecten van ProRail. De informatie die TK van IenM over ProRail ontvangt is onduidelijk, mede doordat ProRail en IenM hun begrotingen en verantwoordingen verschillend opstellen, overigens overeenkomstig de voor hen geldende regels. IenM en ProRail hanteren verschillende begrippen voor de taken van ProRail.
- De informatie die de minister aan de Kamer verschaft is onvolledig. De Tweede Kamer krijgt met het beheerplan van ProRail wel informatie over de voorgenomen besteding van het budget voor beheer en onderhoud, maar geen verantwoording hierover achteraf. De begrotings- en verantwoordingscyclus is niet gesloten.

Oorzaken

- IenM laat de invulling van belangrijke strategische onderwerpen grotendeels aan ProRail over. De minister maakt zich voor de vervulling van haar eigen verantwoordelijkheden afhankelijk van ProRail.
- De minister van IenM heeft de beleidsmatige aansturing van ProRail niet gescheiden van het toezicht op ProRail. Dit vertroebelt de aansturing. Andere factoren die mogelijk een rol spelen zijn het ontbreken van een adequate personele bezetting op het Ministerie van IenM voor het toezicht op en de aansturing van ProRail, en het ontbreken van een compleet financieel overzicht ter zake.
- Ook bij ProRail zelf hebben we omstandigheden gesignaleerd die de stagnatie in de taakuitvoering kunnen verklaren. De bedrijfsvoering en de informatie-huishouding van ProRail zijn niet op orde. Ook zijn er personeelstekorten en als gevolg van de inhuur van extern personeel doen zich problemen voor met het behoud van kennis. Ten slotte zijn verantwoordelijkheden intern niet goed verdeeld.

Aanbevelingen AR

- IenM moet met TK afspraken maken over de rol en het takenpakket van ProRail, de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling en het informatiearrangement.
- Het aandeelhouderschap van ProRail onderbrengen bij de minister van Financiën, een onafhankelijke eenheid binnen IenM in te stellen voor het toezicht op ProRail en meer interventiemogelijkheden te ontwikkelen om gedifferentieerder te kunnen sturen.
- ProRail dient de informatiehuishouding met spoed op orde te brengen en de interne aansturing te verbeteren. ProRail zou vaker ‘nee’ moeten verkopen aan het ministerie als opdrachten niet realistisch zijn. Het valt te overwegen een stap terug te doen qua groei en uitbreiding van de orderportefeuille, totdat er

18 Dit onderzoek is gepubliceerd op http://www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=7725&type=org

binnen de organisatie evenwicht is tussen taken, tijd, geld, middelen en mensen.

Reactie IenM op rapportage AR

- In de bestuurlijke reactie[19] van de minister van IenM op het onderzoek van de AR wordt ingegaan op de aanbevelingen. AR schrijft hierover: "*De minister van IenM neemt de aanbeveling over om de Tweede Kamer beter te informeren. Ze deelt onze conclusie over de onduidelijkheid van de informatievoorziening gedeeltelijk. Ook deelt ze de conclusies over de budgetten van BB21 en Mistral. Andere conclusies deelt ze niet."*
- Het aandeelhouderschap is sinds 2012 separaat belegd binnen IenM. Het is toen overgaan van de beleidsdirectie naar een separate toezichteenheid binnen de hoofddirectie FMC (concerncontroller).

Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor (Cie. Kuiken)

- In het kader van het parlementair onderzoek naar Onderhoud en innovatie spoor (Cie. Kuiken) reageert[20] de minister van IenM in 2011 op de aanbevelingen uit het rapport van de AR. Daarbij geeft de minister aan dat de duidelijkheid in de informatievoorziening zal worden verbeterd (reactie, pag. 3).
- In 2012 stuurt IenM een kabinetsreactie[21] op het rapport van Cie. Kuiken. Ook daarin wordt aangekondigd dat de informatievoorziening over de aanwending van spoorbudgetten beter en transparanter kan (reactie, pag. 6).
- In 2013 bericht de minister de Tweede Kamer over de voortgang van de aangekondigde maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport van de Cie. Kuiken[22]. Gemeld wordt dat IenM de Tweede kamer over de voortgang nader informeert via het traject van de Lange Termijn Spooragenda en de respectievelijke concessietrajecten (pag. 1).
- Vandaag de dag kent het jaarverslag van het Infrastructuurfonds een samenvatting van de jaarrekening van ProRail, alsmede de aansluiting tussen ProRail-cijfers en IF-cijfers. Deze informatie is opgenomen als "Bijlage 1 Artikel 13 Spoorwegen[23]."

Rapportages interim Financieel directeur ProRail, de heer De Boer[24]

- De heer De Boer werkte van oktober 2014 tot april 2015 als interim financieel directeur van ProRail en heeft in die tijd twee rapportages t.b.v. de RvC opgesteld over de interne financiële functie van ProRail.
- De beide rapportages zijn na debat met Tweede Kamer door IenM aan de TK gestuurd (nadat media beschikking had gekregen over de rapportages).
- De eerste rapportage is drie maanden na aantreding opgesteld. Het beeld dat destijds werd geschetst ten aanzien van het financieel beheer bij ProRail is niet positief.
- In april 2015 – bij zijn vertrek - meldde De Boer wat er was verbeterd in het financieel beheer. Hij sluit zijn rapportage evenwel af met: *"Hoewel de afgelopen*

19 http://www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=7724&type=org
20 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32707-5.pdf
21 http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2012D24572&did=2012D24572
22 https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/03/04/voortgang-opvolging-aanbevelingen-rapport-commissie-kuiken/voortgang-opvolging-aanbevelingen-rapport-commissie-kuiken.pdf
23 http://www.rijksbegroting.nl/2014/verantwoording/jaarverslag,kst208148_17.html
24 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, Kamerstuk nR. 620, 29984, vergaderjaar 2015-2016, d.d. 29 september 2015; a. Situatie analyse vanuit CFO perspectief, rapport Eelco de Boer beheer BV, december 2014 en b. Tweede voortgangsrapportage, Eelco de Boer beheer BV, 1 april 2015.

maanden serieuze risico's zichtbaar zijn gemaakt, moet nog steeds worden betwijfeld of overzicht, kennis, acceptatie en sense of urgency op alle noodzakelijke niveaus binnen de ProRail organisatie in voldoende mate aanwezig is."

Uitkomsten controle 2014 (EY)[25]

- Het verslag van Ernst & Young Accountants LLP is (uitsluitend bestemd en) uitgebracht aan de audit commissie, de raad van commissarissen en de directie van ProRail. Dit vraagt om enige terughoudend bij het beoordelen van de rapportage.
- De rapportage bevestigt het beeld van een organisatie in transitie in een turbulente omgeving, met veel wijzigingen ook in de financiële functie. Verbeteringen zijn in gang gezet, maar zeker nog niet afgerond (EY, pag. 6).
- Gewezen wordt bijvoorbeeld op het beheersen van de risico's omtrent reputatie, waaronder het niet rechtmatig dan wel over- of onderbesteden van subsidies. Dit vergt uniforme en toetsbare afspraken met het ministerie van IenM en lagere overheden, die ProRail ook kan naleven (EY, pag. 7).
- In het kader van de jaarafsluiting geeft EY aan dat de kennis en kunde van de medewerkers ten aanzien van financiële processen en de vertaling hiervan naar de jaarrekening groter is dan in het verleden; het niveau hiervan moet wel in de organisatie worden geborgd en de afhankelijkheid van interim medewerkers significant worden verminderd (EY, pag. 7).
- Ten aanzien van de subsidieverantwoording heeft EY aanvullende werkzaamheden verricht om de rechtmatigheid van de kosten vast te stellen. Daarbij constateert EY – evenals in 2013 - een beperking bij het oordeel bij de subsidie voor beheer, onderhoud en vervanging vanwege het in 2013 niet rechtmatig aanbesteden van OPC/PGO-contracten (Output Proces Contract/Prestatiegericht Onderhoud). Het niet kunnen aantonen van de rechtmatigheid van de PGO-kosten leidt mogelijk tot een aanvullende beperking bij het oordeel van EY bij de BOV-subsidie (nieuw in 2014). (EY, pag. 11.). De verklaring met beperking bij de subsidieverantwoording voor beheer en onderhoud en vervanging heeft geen effect op de strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening 2014 van ProRail.
- EY heeft bij 2 keer zoveel tijd moeten besteden aan controlewerkzaamheden dan tevoren ingeschat (EY, pag. 29).

Brief president-commissaris ProRail, de heer Alders

- De heer Alders informeert de staatssecretaris van IenM per brief over de zienswijze van de Raad van Commissarissen ten aanzien van de publiciteit rondom ProRail.
- In de brief wordt ingegaan op de beeldvorming in de media ten aanzien van ProRail, de meerjarenreeksen voor BOV, budgetaanpassingen bij projecten en financiële beheersing ProRail. Ten aanzien van de financiële beheersing wordt aangegeven dat: *"Vanaf 2012 staat de kwaliteit van de financiële administratie van ProRail prominent op de agenda, omdat toen vastgesteld is dat er op dit terrein tekortkomingen waren die aangepakt moesten worden. In gesprekken met de Raad, de aandeelhouder en de accountant zijn een drietal prioriteiten*

25 Rapportage EY aan de audit commissie, de raad van commissarissen en de directie van ProRail B.V. en Railinfratrust B.V. dd 8 juni 2015.

bepaald: activaregister, inkoopproces en projectadministratie. Voor alle drie de onderwerpen zijn plannen van aanpak opgesteld. De voortgang wordt door de audit commissie gemonitord en elk jaar wordt daaraan afzonderlijk aandacht besteed door de accountant. Ook in de jaarverslagen wordt hieraan aandacht besteed (2013 en 2014). In het jaarverslag 2014 merkt de Raad op dat in de beheersing van de financiële processen verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat ProRail nog niet op het juiste niveau is."

- De heer Alders schrijft dat *"ProRail zich welbewust is van het feit dat verbeteringen in de financiële administratie niet alleen nodig zijn maar ook dat er succesvol aan wordt gewerkt"* (pag. 3).
- In het perspectief van de rapportages van de heer De Boer laat de accountant van ProRail in de rapportage aan de audit commissie, de Raad en de directie over de uitkomsten van de controle 2014 weten: *"De vorige tijdelijke CFO heeft zijn waarnemingen gedeeld inclusief de voortgang van de structurele veranderingen en de noodzakelijke vervolgstappen. Wij delen de constateringen die wij grotendeels beschouwen als een verder uitgewerkte en gedetailleerde weergave van eerder geconstateerde tekortkomingen. De ingezette lijn van benodigde verandering en verbetering is goed en verdient adequate opvolging. Op onderdelen achten we het van belang de juiste nuance aan te brengen, prioriteiten toe te kennen voor de te nemen vervolgstappen en voor ProRail haalbare doelen te stellen."*.
- De externe accountant heeft de jaarrekening voorzien van een goedkeurende controleverklaring.

<u>Onderzoek AR: Verantwoordingsonderzoeken 2014</u>
In het Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Infastructuur en Milieu (XII en IF) worden door de AR géén opmerkingen geplaatst ten aanzien van (financieel beheer) ProRail en/of de financiële relatie tussen IenM en ProRail.

5.3 Conclusies en bevindingen IRF

Aan de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) is verzocht ook een dieper beeld van de financiële situatie bij ProRail te leveren, waaronder de spanning op de begroting spoor en het Infrastructuurfonds en inzicht in hoe om te gaan met eventuele risico's. Uit het bovenstaande leiden we de volgende conclusies en bevinden af.

Budgettair beeld

- Voor beheer, onderhoud en vervanging is t/m 2028 cumulatief 17 miljard beschikbaar. De budgettaire spanning van 1,1 miljard (opgave ProRail 2013) / 475 mln. (oordeel PwC 2015) in de periode 2018/2028 moet in dit perspectief worden geplaatst. In § 4.5.4 beschreven we de aansluiting tussen de 1,1 mld. en de 475 mln.
- Budgetspanning komt vaker voor op de Rijksbegroting. Nieuwe inzichten en actualisatie van ramingen van de kosten van bestaand beleid kunnen leiden tot budgetspanning op kortere of langere termijn. PwC schetst een aantal maatregelen waarmee de budgetspanning, die op zal treden vanaf 2018, kan worden verminderd / weggenomen. ProRail werkt deze maatregelen nu verder uit; besluitvorming door IenM is in het voorjaar van 2016 voorzien. Budgetspanning slaat pas om in een budgettekort als de tijd om maatregelen te nemen ontbreekt en/of maatregelen onvoldoende of onhaalbaar zijn. Dat is hier (nog) niet aan de orde.
- IenM heeft een intern systeem van (projectoverstijgende) risicobeheersing. Ons inziens is dit een adequate systematiek, die in deze situatie ook is toegepast. Op 6 oktober 2014 heeft de Bestuursraad van IenM ingestemd met het treffen van een interne risicoreservering van 400 mln. in verband met de budgettaire spanning voor beheer, onderhoud en vervanging. De bewindspersonen van IenM hebben hier op 15 oktober 2014 mee ingestemd.
- Het bestaan van een risicoreservering voor een specifiek doel kan, als dat openbaar wordt, de kans vergroten dat de risicoreservering daadwerkelijk moet worden ingezet. Wij kunnen ons voorstellen dat het openbaar maken van deze risicoreservering de druk op ProRail om zo doelmatig mogelijk met de middelen voor beheer, onderhoud en vervanging om te gaan, zou hebben verminderd.
- Het intern reserveren van budget voor risico's is een interne beheersmaatregel om te voorkomen dat er meerjarig meer verplichtingen worden aangegaan dan verantwoord is. Het voorkomt dat er na het daadwerkelijk optreden van risico's gesneden moet worden in de meerjarenplanning. Deze interne reservering van meerjarige budgetten laat het budgetrecht van de Kamer voor het begrotingsjaar onverlet.
- De risicoreservering (na de herwaardering van de risico's o.b.v. het PwC-rapport) is voor het eerst gemeld in de brief aan de Tweede Kamer van 15 september 2015 (29 984 - nr. 621). Deze risicoreservering van 400 mln. voor door PwC benoemde risico's komt in plaats van de in 2014 aangebrachte risicoreservering van hetzelfde bedrag. Of anders gezegd; het geld was reeds gereserveerd voor risico's, maar de invulling ervan verandert. De risicoreservering van 400 mln. voorziet niet in dekking, indien de situatie zich voordoet dat de door ProRail nu nader uit te werken maatregelen, niet het geraamde bedrag opleveren.

Oordeel IRF over budgettair beeld
Voor beheer, onderhoud en vervanging is t/m 2028 cumulatief 17 miljard beschikbaar. De budgettaire spanning van 1,1 miljard (opgave ProRail 2013) / 475 mln. (oordeel PwC 2015) in de periode 2018/2028 moet in dit perspectief worden geplaatst. Budgetspanning komt vaker voor op de Rijksbegroting. PwC schetst een aantal maatregelen waarmee de budgetspanning, die op zal treden vanaf 2018, kan worden verminderd / weggenomen. ProRail werkt deze maatregelen nu verder uit; besluitvorming door IenM is in het voorjaar van 2016 voorzien. Budgetspanning slaat pas om in een budgettekort als de tijd om maatregelen te nemen ontbreekt en/of maatregelen onvoldoende of onhaalbaar zijn. Dat is hier (nog) niet aan de orde.

Financieel beheer ProRail
- De Algemene Rekenkamer is in 2011 kritisch over de wijze waarop wordt omgegaan met beheer, onderhoud en aanleg van het spoor. Zo dient ProRail de informatiehuishouding en de interne aansturing te verbeteren.
- In het kader van het parlementair onderzoek naar Onderhoud en innovatie spoor (Cie. Kuiken) reageert de minister van IenM in 2011 op de aanbevelingen uit het rapport van de AR[26]. Daarbij geeft de minister aan dat de duidelijkheid in de informatievoorziening zal worden verbeterd (reactie, pag. 3). In 2012 stuurt IenM een kabinetsreactie[27] op het rapport van Cie. Kuiken. Ook daarin wordt aangekondigd dat de informatievoorziening over de aanwending van spoorbudgetten beter en transparanter kan (reactie, pag. 6).
- Het verslag van Ernst & Young Accountants LLP bevestigt het beeld van een organisatie in transitie in een turbulente omgeving, met veel wijzigingen ook in de financiële functie. Verbeteringen zijn in gang gezet, maar zeker nog niet afgerond (EY, pag. 6).
- In het kader van de jaarafsluiting geeft EY aan dat de kennis en kunde van de medewerkers ten aanzien van financiële processen en de vertaling hiervan naar de jaarrekening groter is dan in het verleden; het niveau hiervan moet wel in de organisatie worden geborgd en de afhankelijkheid van interim medewerkers significant worden verminderd (EY, pag. 7).
- Ten aanzien van de subsidieverantwoording heeft EY aanvullende werkzaamheden verricht om de rechtmatigheid van de kosten vast te stellen. Daarbij constateert EY – evenals in 2013 - een beperking bij het oordeel bij de subsidie voor beheer, onderhoud en vervanging vanwege het in 2013 niet rechtmatig aanbesteden van OPC/PGO-contracten (Output Proces Contract/Prestatiegericht Onderhoud). Het niet kunnen aantonen van de rechtmatigheid van de PGO-kosten leidt mogelijk tot een aanvullende beperking bij het oordeel van EY bij de BOV-subsidie (nieuw in 2014) (EY, pag. 11.). De verklaring met beperking bij de subsidieverantwoording voor beheer en onderhoud en vervanging heeft geen effect op de strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening 2014 van ProRail.
- Ook de interim financieel directeur van ProRail, de heer De Boer, is kritisch over het financieel beheer. Hij sluit zijn rapportage af met: *"Hoewel de afgelopen maanden serieuze risico's zichtbaar zijn gemaakt, moet nog steeds worden betwijfeld of overzicht, kennis, acceptatie en sense of urgency op alle noodzakelijke niveaus binnen de ProRail organisatie in voldoende mate aanwezig is."*

26 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32707-5.pdf
27 http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2012D24572&did=2012D24572

- De President-commissaris van ProRail, de heer Alders, geeft aan dat: *"Vanaf 2012 staat de kwaliteit van de financiële administratie van ProRail prominent op de agenda, omdat toen vastgesteld is dat er op dit terrein tekortkomingen waren die aangepakt moesten worden. In gesprekken met de Raad, de aandeelhouder en de accountant zijn een drietal prioriteiten bepaald: activaregister, inkoopproces en projectadministratie. Voor alle drie de onderwerpen zijn plannen van aanpak opgesteld. De voortgang wordt door de audit commissie gemonitord en elk jaar wordt daaraan afzonderlijk aandacht besteed door de accountant. Ook in de jaarverslagen wordt hieraan aandacht besteed (2013 en 2014). In het jaarverslag 2014 merkt de Raad op dat in de beheersing van de financiële processen verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat ProRail nog niet op het juiste niveau is."*
- De heer Alders schrijft dat "*ProRail zich welbewust is van het feit dat verbeteringen in de financiële administratie niet alleen nodig zijn maar ook dat er succesvol aan wordt gewerkt"* (pag. 3).
- In het perspectief van de rapportages van interim financieel directeur van ProRail, de heer De Boer, laat de accountant van ProRail in de rapportage aan de audit commissie, de Raad en de directie over de uitkomsten van de controle 2014 weten:*"De vorige tijdelijke CFO heeft zijn waarnemingen gedeeld inclusief de voortgang van de structurele veranderingen en de noodzakelijke vervolgstappen. Wij delen de constateringen die wij grotendeels beschouwen als een verder uitgewerkte en gedetailleerde weergave van eerder geconstateerde tekortkomingen. De ingezette lijn van benodigde verandering en verbetering is goed en verdient adequate opvolging. Op onderdelen achten we het van belang de juiste nuance aan te brengen, prioriteiten toe te kennen voor de te nemen vervolgstappen en voor ProRail haalbare doelen te stellen."*.
- De externe accountant heeft de jaarrekening voorzien van een goedkeurende controleverklaring.
- In het Verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII en IF) worden door de AR géén opmerkingen geplaatst ten aanzien van (financieel beheer) ProRail en/of de financiële relatie tussen IenM en ProRail.

Oordeel IRF over financieel beheer Prorail
Wij komen tot de conclusie dat extra aandacht voor het financieel beheer onontbeerlijk is en de komende tijd nog veel inspanningen van ProRail én meer stringente aandacht van IenM vergt. Deze inspanningen dienen ook gericht te zijn op het verder verbeteren van de interne en externe informatievoorziening, ook om in de toekomst de discussie over mogelijke budgetspanning op basis van reguliere en eenvoudig te verifiëren informatie te kunnen voeren.

Bijlage 1, Tijdlijn

Jaar	Maand	Dag	
2011	oktober	3	Algemene Rekenkamer brengt rapport uit over de besteding van spoorbudgetten door ProRail.
2012			Externe audit op de reeksen van ProRail: conclusie is dat er per saldo 86 mln. ruimte zit in de meerjarenreeksen.
2013	december	10	ProRail dient subsidieaanvraag 2014 in, waarin budgetspanning van 1,1 mld. wordt gemeld.
2014	voorjaar		ProRail en IenM voeren gesprekken over de correcte verwerking van de uitkomsten audit 2012 en maatregelen voor verminderen budgetspanning.
	september	16	Begroting Infrastructuurfonds meldt een "door ProRail gesignaleerde druk op de meerjarige budgetten".
	oktober	6	Bestuursraad IenM stemt in met risicoreservering 400 mln.
		15	Bewindspersonen IenM stemmen in met risicoreservering 400 mln.
	november	27	ProRail dient subsidieaanvraag 2015 in, waarin budgetspanning van 1 mld. wordt gemeld.
	december		Interim CFO ProRail stuurt Situatie analyse naar RvC.
2015	april	1	Interim CFO ProRail stuurt tweede voortgangsrapportage naar RvC.
	juni	8	Rapportage EY aan de audit commissie, de raad van commissarissen en de directie van ProRail B.V. en Railinfratrust B.V.
	juli	2	Besluit ACM over gebruikstarieven van ProRail voor 2015 en 2016.
	september	15	Oplevering externe audit 2015.
		15	Begroting Infrastructuurfonds meldt budgetspanning van 475 mln.
		15	Stas IenM meldt risicoreservering 400 mln. aan de Kamer.
		28	Stas IenM stuurt gelekte documenten naar de Kamer.
		29	Plenair debat over ProRail met Stas IenM
	oktober	6	Vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu stemt in met onderzoek naar ProRail door de IRF.